

des discours, communiqués de presse, notes et documents de travail).

Dans le chapitre introductif, l'auteur esquisse les grandes lignes de sa démarche de recherche à partir d'un bref rappel de travaux anciens réalisés seul ou avec Mark Bevir<sup>3</sup>. Après une définition rapide de l'État et du gouvernement (« *a set of embedded practices* », p. 4), il dénonce le travers des approches institutionnalistes dites « *mainstream* », qui ignorent les effets liés à la contingence, aux conflits internes et au sens que les individus confèrent à ces règles et normes. Il suggère au contraire de privilégier l'étude des croyances et des pratiques – « *the social construction of a practice through the ability of individuals to create, and act on, meanings* » (p. 3) – pour rendre compte de la manière dont les individus procèdent, en situation, à des usages différenciés de trois modèles de gouvernement (Westminster, *Better Management*, *Network Governance*). Car, l'objectif implicite de l'ouvrage, précisé en conclusion seulement, consiste à rendre compte de la place et du rôle de ces différents modèles de gouvernement pour contribuer aux débats sur l'évolution des relations État-société au Royaume-Uni<sup>4</sup>. R. A. W. Rhodes s'interroge en particulier sur ces moments critiques que constituent les dilemmes rencontrés par un individu ou une organisation à l'occasion d'une situation inattendue, et qui le conduisent à questionner la pertinence des éléments hérités du passé, à ajuster son comportement, voire à adopter une nouvelle croyance. Pour l'auteur, aucun dilemme ne connaît de « bonne » solution, ni même d'une solution « déjà donnée-là », expliquant ainsi le flux perpétuel des croyances associées à l'État et aux institutions politiques.

À l'opposé d'une démarche centrée sur les *high politics*, R. A. W. Rhodes propose donc une immersion dans l'activité gouvernementale

Rhodes (R. A. W.) – *Everyday Life in British Government*. – Oxford, Oxford University Press, 2011.  
xiii + 356 p. Glossaire. Bibliogr. Index.

« *I seek to show that the dilemmas that beset British government are not academic abstractions* » (p. 305). Cette phrase résume toute l'ambition du beau livre consacré par Rod Rhodes au gouvernement ordinaire de la Grande-Bretagne entre 2001 et 2005 sous le second mandat de Tony Blair. S'inscrivant dans une approche résolument interprétative de l'activité gouvernementale<sup>1</sup>, R. A. W. Rhodes démontre de manière convaincante les apports d'une anthropologie du politique pour analyser non pas les « *powerless "others"* » mais les élites de l'État. En centrant l'analyse sur les individus, leurs pratiques et leurs croyances, l'auteur propose une plongée dans l'univers « d'une bureaucratie au travail » et s'appuie ce faisant sur un riche matériau empirique collecté auprès d'acteurs en exercice (hauts fonctionnaires, ministres et secrétaires d'État, conseillers) dans trois ministères<sup>2</sup>. Ce matériau combine différents types de sources : l'observation, des entretiens longs et répétés avec les acteurs précités, et des archives variées (copies

1. Voir Franck Fischer, *Reframing public policy*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; Mark Bevir, R. A. W. Rhodes, *Interpreting British governance*, London, Routledge, 2003. Pour une mise en perspective de cette approche au regard de travaux récents sur la sociologie de l'État, voir David King, Patrick Le Galès, « Dossier : Conceptualiser l'État contemporain », *Revue française de sociologie*, 52 (3), 2011, p. 453-480 ; ainsi que l'introduction d'Anna Durnova et Philippe Zittoun au présent dossier.

2. Il s'agit de ministères de taille comparable (ressources humaines, budget) – Departments of environment, food and rural affairs ; Education and Skills ; Trade and Industry – mais d'importance variable dans l'ordre des priorités du Gouvernement Blair.

3. Mark Bevir, R. A. W. Rhodes, *Governance Stories*, Abingdon, Routledge, 2006 ; et *The State as Cultural Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

4. Voir notamment Bob Jessop, « Governance and Metagovernance », dans Mark Bevir (ed.), *Public Governance. Vol.1 : Theories of Governance*, Thousand Oaks, Sage, 2007, p. 230-245 ; et *State Failure, a Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Polity, 2007.

ordinaire au cours d'une période jalonnée de crises et d'épreuves politiques pour l'exécutif britannique. Celles-ci tiennent à l'inimitié entre Blair et Brown, aux débats et mobilisations suscités par la guerre en Irak et aux crispations des relations avec la presse. Ces éléments de contexte constituent la toile de fond d'une pièce en plusieurs actes, que l'auteur présente en trois temps : la scène que constituent le gouvernement et le ministère (partie 1), les principaux acteurs : ministres, hauts fonctionnaires, conseillers de Blair (partie 2), et différentes scénettes (la cour ministérielle, les protocoles, rites et mots, les réseaux et la gouvernance, et enfin la démission) qui constituent autant d'opportunités de mettre en récit la pratique et les croyances associées à l'exercice du pouvoir (partie 3). Filant la métaphore théâtrale tout au long de l'ouvrage, R. A. W. Rhodes rend compte de manière fine et précise de la dimension symbolique de l'activité gouvernementale, des mécanismes concrets de sa mise en scène à travers l'attention portée aux discours, aux rites, aux mythes et symboles qui structurent – enferment (« *siege mentality* ») et protègent – l'activité gouvernementale.

*So what ?*, s'interroge le lecteur, à l'instar de la question posée par R. A. W. Rhodes lui-même dans un excellent chapitre conclusif. De nombreuses critiques peuvent en effet être énoncées à l'encontre de cet ouvrage, écrit dans un style parfois impressionniste, jalonné d'anecdotes et de références à la série télévisée *Yes Minister!* et empreint d'une certaine fascination pour la dimension informelle (apartés, ragots et séances régulières de « *mingling* » au pub ou au club). Sa lecture ne satisfera pas non plus le lecteur désireux d'une présentation systématique des approches interprétatives de l'État, du modèle de Westminster, et des transformations du rôle de l'État, des formes de l'action publique et des modes de gouvernement<sup>1</sup>. Mais l'intérêt du livre n'est pas là.

Dans la conclusion, l'auteur énonce rapidement les principaux résultats de cette minutieuse enquête de terrain, notamment pour l'analyse des recompositions en cours de l'État et du

gouvernement en Grande-Bretagne, appréhendées à partir de la coexistence – et des conflits – entre trois modèles de gouvernement. Il souligne avec force la permanence, voir l'omniprésence, du constitutionnalisme ou « *Governing as Whitehall* », qui permet aux élites gouvernementales de recourir, d'une manière qui n'est ni neutre ni accidentelle, aux rites, pratiques et discours hérités d'une tradition pluri-centenaire. Ce mode de gouvernement par le haut permet d'user d'un argument d'autorité dans l'exercice du pouvoir, que ce soit dans les relations interministérielles (notamment avec le Trésor et le 10 Downing Street), entre politique et haute fonction publique, entre exécutif et législatif, et au-delà, avec le monde extérieur (le Labour, la presse, les groupes d'intérêt et la société civile). Si R. A. W. Rhodes montre la combinaison permanente de ce premier modèle avec deux autres modèles de gouvernement, il ne souscrit en aucun cas à l'hypothèse de l'effritement du premier au profit des seconds (« *each explains some actions by some people some of the time* », p. 282). Ainsi, le recours au « *Governing as management* » permet aux ministres de mettre en scène les résultats de l'activité politique et aux hauts fonctionnaires de centrer l'attention sur les process et l'opérationnalisation des principes et objectifs politiques. La priorité politique affichée, sous le gouvernement Blair, de procéder à la réforme du service public et au gouvernement par indicateurs<sup>2</sup> est à l'origine, selon R. A. W. Rhodes, d'un malentendu fondamental entre élites politiques et bureaucratiques. Celui-ci tient à la confusion croissante entre *accountability* et *responsiveness*, notions entendues, respectivement, par les conseillers de Blair comme une mesure de la performance et la capacité à produire des services. Enfin, le recours au « *Governing as network governance* » constitue une réponse politique aux besoins de coordination suscités par la managérialisation de l'activité gouvernementale, à l'origine d'une décentralisation – et d'une fragmentation – accrue du processus décisionnel. Reprenant à son compte les analyses de Bob Jessop<sup>3</sup>, R. A. W. Rhodes identifie les effets inattendus et pervers d'un modèle de gouvernement fondé sur la « gouvernance de la

1. Pour ce faire, on renverra le lecteur à Michael Moran, *Politics and Governance in the UK*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; sur la relation entre politique et bureaucratie, à l'ouvrage comparatif de Edward C. Page, *Policies Without Politicians*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

2. Christopher Hood, « Gaming in Targetworld : The Targets Approach to Managing Public Services », *Public Administration Review*, 66 (4), 2006, p. 515-521.

3. B. Jessop, *State Failure...*, op. cit.

gouvernance » ou « metagouvernance », qui conduit à l'introduction d'instruments de coordination supplémentaires – tels que *joined-up government* – censés suppléer au caractère imparfait et brouillon de la coordination informelle opérée par le Labour et les conseillers politiques de Blair<sup>1</sup>.

L'originalité de l'ouvrage réside également dans la démonstration de la faisabilité d'une approche interprétative de l'activité gouvernementale et de l'apport de la démarche ethnographique pour saisir la manière dont « *beliefs are created, recreated, and changed in ways that constantly reproduce and modify institutions* » (p. 3). Il ne s'agit pas d'une simple description, loin s'en faut, ceci conduisant d'ailleurs R. A. W. Rhodes à prendre ses distances avec l'anthropologie politique pour ancrer les approches interprétatives dans la science politique. L'attention portée à l'explicitation de la démarche d'enquête et la méthode d'analyse des sources lui permettent aussi d'insister sur la place et le rôle de l'enquêteur – qu'il qualifie de « bricoleur » en se référant aux travaux de Claude Levi-Strauss –, l'administration de la preuve en science politique et la nécessité d'une démarche emprunte de réflexivité comme unique rempart face à la surinterprétation des données et à la subjectivité inhérente à toute velléité de dévoilement du sens de l'action.

Enfin, cet ouvrage remet la dimension symbolique de l'action publique au cœur de l'analyse, à la suite des travaux de Murray Edelman<sup>2</sup>. En soulignant l'omniprésence du recours aux traditions, rites et protocoles hérités de Westminster dans le quotidien des élites gouvernementales britanniques, R. A. W. Rhodes montre leurs effets structurants sur les croyances et les pratiques des individus, notamment en cas de situations inédites et d'incertitude. L'attention portée aux croyances et aux pratiques, aux discours et aux activités quotidiennes sous-tend également une critique sévère à l'encontre d'une conception positiviste de l'activité gouvernementale et du modèle de l'acteur stratégique et rationnel, qualifié d'intenable (p. 294) au vu des doutes, des conflits de valeur, des intérêts, de la culture et des impératifs symboliques qui caractérisent le processus décisionnel au quotidien. Pour R. A. W. Rhodes, ceci

achève toute entreprise d'assimilation de l'État à un monolithe en situation de contrôle de lui-même et de la société civile. Sans totalement convaincre le lecteur, cet ouvrage confirme le caractère stimulant des travaux issus de l'approche interprétative pour renouveler et décentrer le regard sur l'État, l'activité gouvernementale et la place de l'observation dans les dispositifs d'enquête.

**Charlotte Halpern** –  
Sciences Po Paris, CEE

1. Voir Florence Faucher-King, Patrick Le Galès, *Les gouvernements New labour. Le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

2. Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.